

Acesso à educação superior: significados e tendências em curso

Access to higher education: meanings and present trends

Maria das Graças Martins da Silva*

Tereza Christina Mertens Aguiar Veloso**

* Doutora em Educação (UFRGS); Docente do Instituto de Educação da UFMT. E-mail: renardes@terra.com.br

** Doutora em Educação (UFG); Docente da Faculdade de Nutrição da UFMT. E-mail: tecmav@terra.com.br

Resumo

O texto trata do significado do acesso à educação superior, para o que considera a produção textual na Anped (GT Política da Educação Superior), bem como a legislação, os planos e os programas de governo. Os resultados, predominantemente, apontam que nos artigos, o entendimento do acesso não se restringe à expansão de vagas, abrangendo permanência, desigualdade de classe e/ou de natureza racial, entre outros; na legislação, define-se o princípio da universalização e da igualdade de condições, mas reitera-se o da “capacidade de cada um”, balizado por processo seletivo; nos planos e programas governamentais, enfatiza-se o acesso dos segmentos historicamente excluídos, por meio de ações que facilitem o seu ingresso. Conclui-se que o acesso democrático, na perspectiva da universalidade e do setor público, constitui um desafio.

Palavras-chave

Acesso. Educação superior. Políticas educacionais.

Abstract

The study analyzes the meaning of the access to higher education considering the text of the Anped (Work Group of Higher Education Policy), the legislation, and the government's plans and programs. The predominant results show that: in the articles, the comprehension of the access is not restricted to the expansion of vacancies, but involves also continuance of students in the courses, social class difference and/or racial difference, among others. In the legislation, the principle of universality and equality of conditions are defined, however, the capacity of each individual is reiterated, delimited by a selection process. In the governmental plans and programs, the access of the historically excluded groups is emphasized through actions that promote their access. The study presents the conclusion that a democratic access, in the perspective of the university and of the public sector constitutes a challenge.

Key-words

Access. Higher education policies. Educational policies.

Introdução

O presente texto tem a intenção de discutir o significado do acesso à educação superior e as tendências que se anunciam a partir do exame das políticas educacionais. Nessa abordagem, considera-se a produção textual sobre acesso à Anped (GT Política da Educação Superior) bem como os dispositivos legais, planos e programas governamentais para a educação superior.

Inicialmente, cabe pontuar que acesso, permanência e expansão são fenômenos distintos, mas com reflexos mútuos, o que implica estudá-los de forma integrada. A permanência dá sentido ao acesso, configurando a continuidade da trajetória de formação; a expansão tem relação (e impacto) com o acesso, na proporção do crescimento quantitativo (instituições, vagas, matrículas, docentes, financiamento) e das suas características (ensino público/gratuito, organização acadêmica, curso, avaliação/qualidade). De igual forma, poder-se-ia mencionar outros fenômenos distintos, mas a ele articulados, como financiamento e evasão. Tais questões convergem para a afirmativa de que o acesso não comporta uma explicação isolada ou descontextualizada.

Por acesso, entende-se a participação na educação superior. Na perspectiva acadêmica, o ato de acessar, inicialmente, implica considerar o ingresso a esse nível de ensino. No entanto, torna-se limitante o desprezo das dimensões de permanência e de conclusão dos estudos. A fim de avançar ainda mais nas políticas educacionais, é necessário abarcar a qualidade da for-

mação. Assim, percebe-se a abrangência do tema acesso, visto que, ao submetê-lo a aprofundamentos, transcende-se à mera questão do ingresso do estudante. As dimensões que comporta (ingresso, permanência, conclusão e formação), vistas no conjunto, segundo os indicadores quantitativos (quantos?) e na sua complexidade (a quem? a que fins? como?), sinalizam as possibilidades da democratização do acesso. Entende-se, pois, que democrático ou democratizante refere-se a um atributo do acesso capaz de explicitar as suas características em face da realidade.

Dessa forma, tendo em vista o quanto é abrangente a discussão, faz-se uma exploração sobre o entendimento de acesso à educação superior. O exame se completaria com uma pesquisa sobre dados quantitativos (inscritos, matrícula, concluintes, formas de acesso) e qualitativos da realidade (perfil do ingressante, formação), no entanto, foge do alcance da proposta em foco.

Destaca-se que o estudo faz parte das atividades da pesquisa interinstitucional “Acesso e permanência no processo de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB”, financiada pelo CNPq, da qual participam as autoras. Tal pesquisa, por sua vez, integra a que se denomina “Políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB”, que envolve um conjunto de pesquisadores de quatro regiões do país, vinculados a diversas universidades e à Rede *Universitas BR*.

O tema acesso no GT Política da Educação Superior - Anped

O levantamento da produção textual é uma estratégia interessante com vistas à apreensão de um tema. Em relação ao acesso, fez-se um mapeamento das publicações do GT 11 - Política da Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), considerando as comunicações orais. A escolha da entidade pautou-se na sua representatividade em relação às pesquisas produzidas na pós-graduação no Brasil. De certa forma, é um espaço que sintetiza a profusão de temas e tendências em curso.

Ressalte-se a dificuldade em classificar os textos sobre acesso exclusivamente,

visto que, com frequência, fazem associação a outros temas, como expansão, permanência, evasão, vagas, etc. Nesse sentido, na seleção, foi inevitável considerar interfaces temáticas. Tomou-se a produção desenvolvida entre 1995 a 2009¹ (disponível na *home page* da Anped), o que totalizou 178 artigos, dos quais 17 tratam do acesso. Nos anos 1995, 1996, 1997 e 2002 não se identificaram trabalhos sobre o tema.

A seguir, no Quadro 1, mostram-se os anos correspondentes às Reuniões Anuais da Anped (GT 11), em que se observou produção sobre acesso, bem como a sua quantidade e as interfaces temáticas presentes nos trabalhos.

Quadro 1: Demonstrativo da produção de textos sobre acesso na educação superior no GT - Política da Educação Superior da Anped – 1998/2009

Ano	Número de textos	Interface temática
1998	1	Evasão
1999	1	Vagas (expansão)
2000	2	Ingresso (vestibular); vagas (vestibular e programa de acesso)
2001	2	Ingresso e vagas; evasão
2003	1	Expansão (público, privado)
2004	1	Educação a distancia (democratização)
2005	2	Inclusão (acesso ou não); ingresso (formas)
2006	1	Cotas
2007	2	Política de inclusão (Prouni); ações afirmativas
2008	2	Ações afirmativas, cotas; evasão (cotistas ou não)
2009	2	Expansão do sistema (modelos); democratização do acesso

Fonte: Anped - GT 11- Política da Educação Superior. Dados organizados pelas autoras.

¹ Foi definido o ano inicial de 1995 considerando ter antecedido a aprovação da LDB 9.394/1996, de forma que o percurso que se seguiu possibilitou analisar a evolução do tema a partir desse marco legal.

De modo geral, o acesso é discutido através das modalidades e estratégias de ingresso presentes nas Instituições de Educação Superior (IES), a exemplo de educação a distância, formas de ingresso e programas de acesso. É também abordado na perspectiva da expansão de vagas, pondo-se em evidência o crescimento comparativo entre o setor público e o privado. A partir de 2006, destacam-se análises de experiências de IES com ações afirmativas, sendo que, na maior parte dos textos, as ações/modalidades são avaliadas como bem sucedidas no papel de “democratizar o acesso”.

Chamou atenção a limitação de estudos que elejam como foco principal o significado do acesso, talvez, com isso, contribuindo para que seja tratado sob aspectos variados, como se viu. Não obstante, a seguir, faz-se um esforço no sentido de mostrar os textos que discutiram o acesso na perspectiva de expressar uma “ideia determinada”. Também foram selecionados aqueles que versavam sobre democratização, inclusão/exclusão e ações afirmativas, priorizados na medida em que expressavam um entendimento sobre o acesso. Ressalta-se que certos textos, ainda que discorressem sobre os referidos eixos, foram desconsiderados por não darem centralidade à discussão conceitual. Admitem-se os limites da síntese a seguir mostrada, dado o risco de comprometer a totalidade e o sentido dos trabalhos produzidos. Essa restrição convida à leitura dos textos originais, na sua extensão. Assim, sob as ressalvas que o abreviamento de um texto pode provocar, tem-se:

A evasão no ciclo básico da UFMG (1998). Considera que a democratização não se resume às oportunidades de acesso à matrícula. Entende que o princípio do mérito na educação com base na igualdade de oportunidades é necessário, mas não suficiente para a democratização neste nível de ensino, o que justificaria que a permanência seja vista como parte integrante do processo de democratização.

Flexibilização do vestibular: fator de inclusão ou exclusão? (2000). Aponta para a necessidade de formas alternativas de ingresso no ensino superior, capazes de “democratizar o ensino, defendendo sua publicidade e gratuidade”.

A demanda por vagas no ensino superior: análise dos vestibulares da UFMG na década de 90 (2000). Considera que o vestibular tem sido visto como um filtro social, e que o modelo de seleção adotado na instituição estudada “reserva para os candidatos pertencentes às famílias de pior estrato social as vagas dos cursos que são rejeitados pela classe média alta”. Conclui que, enquanto o sistema oferecer ensino de qualidade diferenciado para distintos estratos sociais, será difícil que os filhos de famílias humildes ascendam a carreiras prestigiadas.

Educação inclusiva ou acesso à educação? (2005). Diante da questão anunciada, pondera que a noção de inclusão é inconveniente, porque representa “escamotear o monopólio do acesso aos bens e serviços públicos exercido pelas classe média e alta e a ineficiência das políticas e serviços públicos”; além disso,

para o autor, inclusão se refere a uma ação compensatória, sugerindo ser normal a desigualdade e a pobreza. Destaca que, de fato, o que define a condição de pobreza é a falta do acesso, debate que deve considerar a problemática social e a condição de classe na sociedade.

Mitos e controvérsias sobre a política de cotas para negros na educação superior (2006). Sustenta que “o sistema de cotas consiste numa ação afirmativa de superação de desigualdades” [...] “ainda que seja necessário estipular benefícios compensatórios a grupos historicamente discriminados”. Entende que, na atualidade, enfoca-se o indivíduo “historicamente situado”, a fim de extinguir ou diminuir “o peso das desigualdades impostas econômica e socialmente”.

Acordos e tensões: o debate sobre políticas de ação afirmativa na universidade brasileira (2007). A partir da indagação: “são necessárias políticas de AA no ensino superior brasileiro?”, o texto conclui que tais políticas são importantes por abrir “uma brecha histórica e numericamente significativa para os afro-descendentes dos setores populares que não tinham acesso, principalmente, aos cursos de maior prestígio social”. Entende que a sociedade expressa desigualdades de classe e de cunho racial.

A expansão da educação superior no Brasil contemporâneo: questões para o debate (2009). Para discutir o acesso, o texto adota o referencial de Trow (2005), que classifica os sistemas em: elite, massa e universal. Considera que a sociedade

brasileira se encontra no modelo de elite, embora se faça emergir o sistema de massa. Entende que o acesso universal caracteriza-se, entre outros aspectos, pelo volume de matrículas, que passa a compreender mais de 50% da população estudantil. Contudo, avalia que, na realidade, tal modelo está distante de efetivar-se.

Democratização do acesso à educação superior: o caso da universidade de Brasília – campus de Planaltina (2009). Considera que o conceito de democratização do acesso pode ser resumido em duas acepções: como ampliação da oferta ou como expansão vinculada a mecanismos de seleção e diversificação do ingresso. Conclui que:

[...] em uma sociedade muito heterogênea como a brasileira, a democratização do acesso às universidades públicas requer medidas além da expansão de vagas para que o estudante de baixa renda que logrou concluir o ensino médio possa se formar em uma instituição de nível superior de qualidade.

Do que se viu, de modo geral, os textos não necessariamente expressam ou assumem um conceito sistematizado sobre o acesso. Contudo, é possível afirmar que a maior parte entende o acesso (chamado de democrático ou inclusivo) como o que se volta para o estrato social carente da população, sendo que, em alguns casos, agrega-se a discriminação racial ao entendimento.

O marco regulatório e os programas de acesso vigentes

A materialização da política educacional tem no plano jurídico uma base importante, porque são definidas regulamentações que podem levar a profundas consequências na organização social, seja em nível abrangente ou no dia-a-dia particular, afetando, pois, o campo objetivo-subjetivo. Assim, os direitos, deveres, proibições, possibilidades e limites de atuação, acarretam “[...] enorme impacto no cotidiano das pessoas, mesmo que nem sempre elas estejam conscientes de todas as suas implicações e conseqüências” (CURY, 2002, p. 246).

Tendo essa referência, apresenta-se a seguir o marco legal vigente, na perspectiva de apurar o tratamento dado à questão do acesso à educação superior. Da mesma forma, materializando as políticas públicas, são mostrados os principais programas de acesso previstos no Programa de Desenvolvimento da Educação – PDE, e, por fim, o documento da CONAE 2010 – Conferência Nacional de Educação. Tem-se a perspectiva de que esse apanhado ofereça uma visão da realidade e das tendências em curso.

A **Constituição de 1988** faz menção (direta ou não) à questão do acesso em três dos seus artigos. No artigo 206 (IV) fica estabelecido que o ensino será ministrado com base no princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; o artigo 208 define que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: “V- acesso aos níveis

mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI- oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”; o artigo 214 expressa que a lei estabelecerá o plano nacional de educação, que conduza à universalização do atendimento escolar, entre outros aspectos.

Por sua vez, na **Lei de Diretrizes e Bases da Educação** (Lei n. 9.396 de 1996), os artigos que se relacionam ao acesso são: artigo 2º, define que o ensino deve ser ministrado sob princípios, dos quais se destaca a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; artigo 44, determina que a educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: “II- de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo”; artigo 49, institui que “as instituições de educação superior aceitarão a transferência de alunos regulares, para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo”; artigo 50, prevê que “as instituições de educação superior, quando da ocorrência de vagas, abrirão matrícula nas disciplinas de seus cursos a alunos não regulares que demonstrem capacidade de cursá-las com proveito, mediante processo seletivo prévio”; artigo 51, expressa que: “As IES credenciadas como universidade, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, levarão em conta os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio, articulando-se com os órgãos normativos dos sistemas de ensino.”

Catani e Oliveira (2007) destacam a exigência de processo seletivo em substituição ao chamado vestibular, o que aparece, conforme antes indicado, nos seguintes pontos da LDB: regulamentação da transferência de alunos (artigo 49); matrícula por disciplina, na ocorrência de vagas ociosas (artigo 50); necessidade de levar em conta os efeitos dos critérios e normas de seleção de estudantes sobre o ensino médio (artigo 51).

Por sua vez, Oliveira e Bittar (2010, p. 251) ponderam que a Constituição e a LDB reafirmam “[...] o ideário de que o ensino superior deve ser oferecido *segundo a capacidade de cada um*” (grifos dos autores). A esse propósito, entende-se que a menção à capacidade individual, recorrente na regulação vigente, traz subjacente o sentido de atribuição particular do sucesso ou do fracasso na vida escolar, com isso, retirando ou minimizando a responsabilidade social implicada. Dessa forma, a igualdade de condições (princípio constante na LDB), na prática, tende a sofrer um esvaziamento.

No que segue, são destacados os planos educacionais e os programas governamentais, na perspectiva do acesso à educação superior.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado oficialmente em 24/04/2007, sendo considerado por Saviani (2009, p. 5) um “[...] grande guarda chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”.

O documento PDE - Razões, princípios e programas (MEC, 2007) trata dos objetivos e das ações para os vários níveis

e modalidades da educação brasileira. Tendo em vista a discussão presente, foca-se o PDE da Educação Superior, que elege os seguintes princípios: expansão da oferta de vagas; garantia de qualidade; promoção de inclusão social; ordenação territorial (acesso nas regiões remotas); desenvolvimento econômico e social. Nele, o REUNI e o PNAES são programas considerados próprios para atingir tais objetivos.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI - é citado no PDE (p. 27) como: “instrumento que permite expandir e defender a universidade pública”, além de oferecer

[...] uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública.

Para viabilizar esse programa, o documento recomenda

[...] a expansão dos cursos noturnos, a ampliação da mobilidade estudantil, a revisão da estrutura acadêmica e a diversificação das modalidades de graduação. Itinerários rígidos, desperdício de créditos, imobilidade e especialização precoce são incompatíveis com uma estrutura universitária à altura dos novos desafios da ciência. (p. 28).

Rastreando o significado dos termos acesso/permanência, desta vez recorrendo ao documento “Diretrizes REUNI”, elaborado pelo Grupo Assessor, nomeado pela

Portaria n. 552 SESu/MEC de 15/06/2007, tem-se que:

A ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil objetiva a igualdade de oportunidades para o estudante que apresenta condições socioeconômicas desfavoráveis. Esta medida está diretamente associada à inclusão, democratização do acesso e permanência de forma a promover a efetiva igualdade de oportunidades, compreendidas como partes integrantes de um projeto de nação. (p. 6).

Voltando ao âmbito do PDE, é pertinente observar o entendimento de inclusão, um dos princípios declarados na sua agenda:

[...] promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente *excluídos por um filtro de natureza econômica*. (p. 26; grifos das autoras).

Para enfrentar essa realidade, ou seja, atender aos candidatos com menores chances de ingresso num contexto excludente, o PDE anuncia o **Plano Nacional de Assistência Estudantil** (PNAES), regulamentado pela Portaria Normativa MEC n. 39 de 12/12/2007. O PNAES se apresenta como “estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais” com vistas à “ampliação e democratização das condições de acesso e permanência dos jovens”, o que se traduz por um conjunto de ações (moradia; alimentação; transporte;

assistência a saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico) a serem executadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para atender estudantes de graduação selecionados por critérios socioeconômicos.

Entre os programas destinados ao atendimento de estudantes de IES privadas, o governo federal apresenta o PROUNI e o FIES. O **Programa Universidade para Todos** (PROUNI) foi criado como medida provisória em 10/09/2004 e, posteriormente, foi regulamentado pela Lei n. 11.096/2005 (BRASIL, 2005). Com a pretensão de integrar a política de expansão da educação superior através da ampliação do acesso com qualidade, o PROUNI destina-se à concessão de bolsas de estudos integrais e parciais para cursos de graduação e sequenciais de formação específica em IES privadas, com ou sem fins lucrativos, mediante isenção de tributos federais². O foco do PROUNI é a população na faixa etária entre 18 a 24 anos que almeja a educação superior. Dessa forma, visa contribuir para atingir a meta do Plano Nacional da Educação (PNE) de 30% de matrícula desses jovens na educação superior, até 2011. A concessão de bolsas considera o fator socioeconômico, oferecendo direito a bolsa integral àqueles que tenham estudado

² A isenção abrange os seguintes tributos (Lei n. 11.096/2005, artigo 8º): a) Imposto de renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); b) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); c) Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (CONFINS); d) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

todo o ensino médio na escola pública e que comprovem “renda familiar mensal per capita que não exceda o valor de 1 (um) salário-mínimo e $\frac{1}{2}$ (meio)” (artigo 1º, &1º); já as bolsas de estudos parciais de 50% ou de 25% serão concedidas aos que comprovarem “renda familiar mensal *per capita* que não exceda o valor de 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação” (artigo 1º, &2º). A seleção para o programa considera, igualmente, a nota média de corte obtida no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e aprovação em processo seletivo definido pela instituição de ensino.

Está prevista, ainda, a reserva de um percentual de bolsas aos afrodescendentes, indígenas e pessoas com deficiência, proporcionalmente ao seu número em cada unidade federativa, com base nos dados do último censo IBGE. Assim, o governo considera que avança no cumprimento da política de inclusão social.

Cabe ressaltar certa dificuldade para análises detalhadas sobre o PROUNI, uma vez que os dados disponibilizados pelo MEC estão dispostos de forma agregada e geral; ou seja, de posse de informações como número de bolsas para cada ano, bolsas efetivamente preenchidas, distribuição por estado da federação, entre outras, não é possível obter o detalhamento necessário com vistas a aprofundar os estudos.

O Financiamento Estudantil (FIES) refere-se a um programa do Ministério da Educação destinado a financiar, prioritariamente, estudantes de cursos de graduação em instituições privadas, sendo

operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 2001). Criado em 1999 para substituir o programa de crédito educativo, em 2005 sofreu adaptações, passando a conceder financiamento também aos bolsistas parciais, beneficiados com bolsa de 50% do PROUNI. Pelo FIES, o estudante adquire um empréstimo para financiar seus estudos, com juros menores do que os praticados pelo mercado, possibilitando que o pagamento seja efetuado após a conclusão do curso, conforme regras estabelecidas pela financiadora.

Tendo em vista as perspectivas para o próximo Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020), analisa-se o documento **“CONAE 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”** que resulta da Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada entre 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília. A Conferência Nacional foi o ponto culminante das conferências municipais, intermunicipais, distrital e estaduais que a antecederam, com vistas a subsidiar o próximo PNE. O documento contém seis eixos, dos quais se enfoca o denominado “Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar”. O eixo vincula a educação pública à “concepção de educação de qualidade como direito social”, entendendo que isso requer ampliação, laicidade, obrigatoriedade, universalização do acesso, gestão democrática, ampliação da jornada escolar, educação de tempo integral e garantia do padrão de qualidade.

Por democratização da educação, o texto menciona o acesso à instituição educativa, a permanência (que presume condições adequadas) e o sucesso (que seria um reflexo da qualidade). Portanto, reitera-se: para a CONAE, os aspectos fundamentais da democratização são acesso, permanência e sucesso.

Em relação à educação superior, o documento admite haver continuidade do nível de ensino elitista e excludente e afirma que a expansão da década foi incapaz de democratizar esse nível de ensino. Como resposta ao restrito atendimento à demanda dos jovens por educação superior e à desigualdade racial existente, propõe como alternativa a “reserva de vagas nas IES para um mínimo de 50% de estudantes egressos/as de escolas públicas, respeitando-se a proporção de negros/as e indígenas em cada ente federado, de acordo com os dados do IBGE” (p. 66). Essa proposta é esboçada para um prazo mínimo de duração de dez anos. Registra, ainda, a necessidade de ampliar para 60% o total de vagas nas IES públicas e 40% nas privadas. Para consubstanciar as propostas ressalta que: “A garantia do direito à educação e, particularmente, à educação superior certamente implicará a ação permanente do Estado” (p. 67). Finalmente, o eixo que trata da democratização do acesso reforça a proposta de expansão e de universalização e afirma que não se pode descurar da necessidade de democratizar os “segmentos menos favorecidos da sociedade aos cursos no período noturno, diurno e de tempo integral”.

Democratizar, incluir e acessar tendo em vista a produção, as leis e programas

O texto em tela abordou o significado do acesso à educação superior a partir da produção textual, das leis maiores e dos planos e programas educacionais vigentes. Nesse item, busca-se construir as sínteses desse material, ao mesmo tempo em que se discutem aspectos relevantes que foram emergindo.

Nos artigos produzidos, em geral, o entendimento do acesso não se restringe à expansão de vagas ou matrículas, abrangendo, entre outros enfoques, permanência, gratuidade, formação anterior ao nível superior, desigualdade de classe e/ou de natureza racial. O tema, como se nota, comporta ampliações e múltiplas interligações, o que revela a sua complexidade.

Na legislação, percebem-se contradições: ao mesmo tempo em que se definem aspectos favoráveis à democratização (gratuidade no setor público, princípio de universalização e de igualdade de condições), reitera-se o princípio da “capacidade de cada um” balizado pela presença de processo seletivo.

Nos planos e programas governamentais, sinais de avanço são expressos pelo entendimento de que o combate à desigualdade corresponde ao acesso dos segmentos historicamente excluídos, o que se concretiza por ações facilitadoras do seu ingresso. No entanto, também aqui a contradição se faz presente, na medida em que, por exemplo, programas governamentais de expansão ao ensino superior

não se concentram somente nas instituições públicas, evocando questionamentos quanto ao destino dos recursos públicos e à qualidade da formação no setor privado, nem sempre satisfatória, a julgar pelos dados da avaliação dos cursos superiores pelo ENADE³.

Em suma, o tema acesso nas políticas da educação superior é qualificado como democratizante e/ou inclusivo, pretendendo significar, sobretudo, o ingresso da população com menor poder aquisitivo. Ilustra bem, nesse sentido, a análise de Ristoff (2008, p. 45), ex-representante do INEP/MEC:

Se a palavra de ordem da década passada foi *expandir*, a desta década precisa ser *democratizar*. E isto significa criar oportunidades para que os milhares de jovens de classe baixa, pobres, filhos da classe trabalhadora e estudantes das escolas públicas tenham acesso à educação superior. Não basta mais expandir o setor privado [...]; não basta aumentar as vagas no setor público – elas apenas facilitarão o acesso e a transferência dos mais aquinhoados. (RISTOFF, 2008, p. 45, grifos do autor).

Contudo, veja-se que essa visão não é incompatível ao acesso com base no

³ A título de exemplo, segundo informativo da CONTEE (home page, publicado em 08/08/2008), dos 3.237 cursos avaliados pelo ENADE 2007, 1.493 eram públicos e 1.744 privados. Entre os cursos que receberam conceitos 1 e 2, 67,4% eram oferecidos em instituições particulares. Já entre os que obtiveram conceito 5 (máximo) na avaliação, 94,4% eram cursos públicos.

mérito individual. A realidade mostra que boa parcela do segmento “socialmente excluído” tem via própria de ingresso para favorecer a sua participação na educação superior, o que opera pela concessão de bolsas financiadas por recursos públicos nas instituições privadas através do PROUNI, ou por programas afirmativos ou compensatórios nas instituições públicas. Não obstante, esses programas também submetem os candidatos a processo seletivo. Por sua vez, apesar da expansão de vagas⁴ verificada nos últimos anos, também se deve levar em conta que permanece o filtro classificatório para o contingente mais numeroso de estudantes submetidos à competitiva seleção nas instituições federais e estaduais de ensino superior.

Há, pois, nessa equação uma forma de acesso favorável aos “pobres”, mas que preserva o princípio do acesso baseado na competência ou no mérito individual. Ao que está indicado, essa é a fórmula presente nas políticas da educação superior, no que se refere ao mecanismo de acesso.

A propósito, Catani e Oliveira (2002, p. 78) analisam que os documentos da UNESCO apresentam uma defesa insisten-

⁴ Segundo dados do Censo da Educação Superior divulgados no site do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 1997, o Brasil ofertava 699.109 vagas na Educação Superior, sendo que, dessas, 193.315 eram em instituições públicas e 505.377 em instituições privadas. Em 2008, essa oferta correspondia a um total de 2.985.137 vagas, sendo 344.038 públicas, representando um crescimento em relação a 1997 de 77,97%, enquanto no setor privado era de 422,60%, correspondendo a oferta de 2.642.099 vagas.

te do acesso com base no mérito ou na capacidade individual. Tal fundamento, para os autores, significa um reforço da ideia liberal dos dons, talentos e capacidades naturais, ou, em outras palavras, na crença de que tem origem em “dote de nascença ou uma doação divina”, segundo suas palavras.

Também nessa direção, Vieira (1992, p. 70) argumenta que:

A noção de democracia, que constitui a base da democracia liberal, se vincula à igualdade de oportunidades segundo a capacidade de cada indivíduo, e não à igualdade real na sociedade. Reconhecer a igualdade de oportunidade significa admitir como certo o direito de todas as pessoas participarem da competição, visando a retirar o maior benefício possível. Tal é a sociedade competitiva, apregoada pela democracia liberal, que herdou do liberalismo essa concepção. É a idéia de que os indivíduos se colocam no livre mercado, cada um com sua capacidade e seu esforço, concorrendo em função de interesses e de aspirações. O mercado e sua lei fornecem e regulam o valor das pessoas e das coisas.

Apontamentos conclusivos

Sabe-se que a educação superior, no Brasil, ao longo da sua história, na prática, fez-se segundo uma espécie de reserva de vagas para determinados segmentos, embora isso não se registrasse oficialmente. Conforme Gini (2006), na fase jesuíta da educação superior, a formação era destina-

das às elites sociais; posteriormente, com a vinda da família real, tendo se criado o ensino profissionalizante e em instituições isoladas, os destinatários da educação superior eram os oficiais do exército e da marinha para defesa da colônia, assim como os profissionais liberais - quadro do Brasil Colonial e Imperial que sofreu poucas mudanças na República. Em tal período, as sistemáticas de seleção que se seguiram representaram um instrumento para conter a demanda por esse nível de ensino, além de um filtro social que continha o acesso das classes populares. Diga-se de passagem, a classificação meritocrática exercia um papel legitimador da seletividade excludente.

Atravessando o percurso histórico, já na década de 1990, comemorou-se o “fim” do vestibular e, em seu nome, instituíram-se formas diversificadas de classificação para o ingresso na educação superior. No entanto, “[...] as inovações de seleção não conseguiram alterar o panorama de seletividade social, uma vez que elas não modificam o paradigma de escolha elitista existente no país”, conforme Oliveira *et al.* (2008, p. 84); ou seja: “[...] não houve ruptura com o padrão de seleção instituído que privilegia os candidatos com maior capital econômico e cultural” (*ibid.*). De acordo com os autores:

Continua, desse modo, a seleção baseada nas *aptidões e capacidades naturais* que, historicamente, tem assegurado que a educação superior, sobretudo os cursos de maior prestígio social, seja destinada a uma elite econômica e culturalmente privilegiada (p. 84, grifos dos autores).

Para superar esse problema, de acordo com Ristoff (2011, p. 16, grifo do autor), precisa-se de ações radicais:

[...] que afirmem os direitos dos historicamente excluídos, assegurando acesso e permanência a *todos* os que seriamente procuram a educação superior, desprivatizando e democratizando o *campus* público.

No debate da democratização do acesso, observam-se dois elementos em pauta: um de ordem quantitativa (expansão das vagas) e outro de ordem qualitativa (a quem se destina o acesso e como ele se faz). Entende-se que são pontos centrais, que, muitas vezes, contêm uma abordagem excludente ou não se dá a devida importância a sua articulação. Ao se atribuir, por exemplo, ao formato seletivo uma posição determinante no debate ou ao se defender a mera expansão de vagas, persiste o problema causal profundo e se cria uma falsa ilusão de resolução⁵.

⁵ Para ilustrar: em 2009, o MEC apresentou o documento "Proposta à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior" (2009), com a proposta de um exame centralizado para o acesso à educação superior que favoreceria os estudantes que não têm condições de se deslocar pelo país; com isso, se faria a "democratização das oportunidades de concorrência às vagas federais de ensino superior". Seria a unificação da seleção às vagas das IFES por meio de uma prova única. A proposta foi detalhada no "Termo de Referência. Novo Enem e Sistema de Seleção Unificada" (MEC, 08/04/2009), que tratou da utilização do formato de acesso. Em 2010, teve início, efetivamente, a adesão das federais, o que prosseguiu em 2011, configurando-se um novo e polêmico processo seletivo no país.

Na base dessas reflexões está o referencial em Silva (2006, p. 27) para quem:

A democracia, mais do que uma forma de governo, diz respeito a uma prática social, e a democratização refere-se à participação efetiva dos membros de uma coletividade no usufruto dos bens materiais, culturais, artísticos e educacionais produzidos.

Em tal perspectiva, a democratização é o que consubstancia (materializa), ao mesmo tempo em que é o que resulta da democracia.

Por isso, faz-se mister reconhecer que a democracia e a democratização da educação são indissociáveis. A afirmação de ambas está implicada na superação da forma de organização social e econômica capitalista. Se se quer democracia em seu sentido amplo é porque não se quer o capitalismo e tudo quanto ele representa em relação às práticas sociais, políticas, econômicas e culturais. (SILVA, 2006, p. 30).

À luz do referencial gramsciano, a autora pondera que a democratização compreende:

A universalização do acesso e a promoção de uma educação que faculte aos sujeitos das práticas educativas o desenvolvimento para serem capazes de pensar, estudar, dirigir e controlar quem dirige [...]. (SILVA, 2006, p. 24).

Essa compreensão radical (de raiz) de democratização encontra eco na perspectiva da universalização do acesso à educação superior, também presente na

obra do filósofo Álvaro Vieira Pinto, “A questão da universidade”, escrita em 1961. Nela, Pinto (1986, p. 99) reconhece que a sociedade cultiva uma espécie de “predes-tinação universitária”, a qual precisa ser extinta, para que as “massas trabalhadoras” possam atravessar na totalidade e sem obstáculos “os pórticos das faculdades”.

Tecendo esses fios de análise, há de se reconhecer que, para realizar o acesso democrático (quer dizer: universal, público/

gratuito, de qualidade), sem dúvida, o papel do Estado é indispensável, visto que está a se tratar da apropriação do conhecimento, o socialmente acumulado pela humanidade e o que se produz de forma inédita pela pesquisa. Para isso, são necessárias condições objetivas que dêem sustentação e incentivo, o que implica, sobretudo, o efetivo financiamento público à educação pública.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 13 jul. 2007.

_____. Ministério da Educação. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9394.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2007.

_____. Lei 10.260 de 12 de julho de 2001. *Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em: 16 ago. 2008.

_____. Lei n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005. *Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 16 ago. 2008.

_____. Portaria Normativa MEC 39 de 12/12/2007. *Plano Nacional de Assistência Estudantil*. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=39&data=13/12/2007>>. Acesso em: 6 maio 2010.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2008.

_____. Decreto-Lei n. 6096, de 24 de abril de 2007. *Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI*. Brasília, 24 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: 31 jul. 2009.

_____. Presidência da República. Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. *Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI*. Brasília, 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 31 jul. 2009.

_____. CONAE 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=360:documento-final&catid=38:documentos&Itemid=59>. Acesso em: 6 jun. 2010.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. *Educação superior no Brasil. Reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. A Educação superior. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. *Organização do ensino superior no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2007. p. 73-84.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, n. 116, p. 245-262, jun. 2002.

GISI, M. L. A educação superior no Brasil e o caráter de desigualdade do acesso e da permanência. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 6, n. 17, p. 97-112, jan./abr. 2006.

OLIVEIRA, J. F.; CATANI, A. M.; HEY, A. P.; AZEVEDO, M. L. N. Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Orgs.). *Educação Superior no Brasil - 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 71-88.

OLIVEIRA, J. F.; BITTAR, M.; LEMOS, J. R. Ensino superior noturno no Brasil: democratização do acesso, da permanência e da qualidade. *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v. 19, n. 40, p. 247-268, maio/ago. 2010.

PINTO, A. V. *A questão da universidade*. São Paulo: Cortez, 1986.

RISTOFF, D. Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB – da expansão à democratização. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. *Educação superior no Brasil – 10 anos pós LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 39-50.

_____. A expansão da educação superior brasileira: tendências e desafios. In: FERNÁNDEZ LAMARRA, N.; PAULA, M. F. C. (Orgs.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida-SP: Idéias & Letras, 2011 (prelo).

SAVIANI, D. *PDE*. Plano de Desenvolvimento da Educação. Análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SILVA, A. A. Democracia e democratização da educação: primeiras aproximações a partir da teoria do valor. In: PARO, V. H. *A teoria do valor em Marx e a educação*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 11-32.

VIEIRA, E. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992.

Recebido em setembro de 2010.

Aprovado para publicação em novembro de 2010.

